

*Посвящается светлой памяти
Николая Васильевича Витрука*

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
ПРОБЛЕМЫ
И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

МАТЕРИАЛЫ VII МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ



Издательство Томского университета
2013

К ВОПРОСУ О ПРЯМЫХ ВЫБОРАХ ЧЛЕНОВ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Э.С. Юсубов,

*канд. юрид. наук, профессор Западно-Сибирского филиала
Российской академии правосудия,
председатель Избирательной комиссии Томской области
(г. Томск)*

Порядок формирования Совета Федерации в наши дни является одной из обсуждаемых проблем политологии и конституционно-правовой науки. Основаниями дискуссий и столкновения мнений являются конституционный статус верхней палаты российского парламента и его членов. Именно в статусе Совета Федерации концентрированно выражены многие существенные проблемы российского федерализма. Постоянное изменение порядка формирования палаты является наглядным отражением динамизма федеративных отношений в России. Все реформы взаимоотношений Российской Федерации и её субъектов с неизбежностью актуализировали проблемы, связанные с ролью Совета Федерации в этом процессе и порядком его формирования.

В течение почти двадцати лет со дня принятия Конституции Российской Федерации использованы практически все способы формирования. В связи с тем, что выбор оптимальной модели избирательной системы для формирования институтов народовластия еще не завершен, правовые критерии порядка формирования Совета Федерации можно назвать субъективными и нестабильными. Практически при почти неизменном объеме конституционно-правовых полномочий верхней палаты порядок его формирования претерпел существенные изменения и испытал на себе достоинства прямых выборов, авторитет вхождения в состав в силу занимаемой должности, узость мандата при наделении полномочиями. Квазивыборность членов Совета Федерации, которая действует в настоящее время, не внесла правовой определенности и фактически является подменой

прямых выборов. Эта процедура обладает очень важным дефектом: она способствует формированию вакансии в представительном органе регионального или муниципального уровня, обязательному проведению дополнительных выборов, а следовательно, новым финансовым затратам. Указанное нововведение ещё более усложняет порядок формирования, усиливает политизацию избирательного процесса, стимулирует применение «грязных технологий» и административного ресурса, особенно при проведении выборов на муниципальном уровне. В контексте народного представительства избранные лица, наделенные полномочиями члена Совета Федерации, слабо заинтересованы в решении проблем муниципального образования и представлении интересов населения. Достоверность вышесказанного подтверждается практикой наделения полномочиями члена Совета Федерации последних лет в ряде субъектов Российской Федерации.

После этих многочисленных изменений все более очевидным является то, что именно в Совете Федерации сконцентрированы многие узловые проблемы федеративного устройства России. Современные дискуссии о реформировании российского федерализма включают в себя определение пределов централизации и децентрализации, вопросы разграничения предметов ведения и полномочий, бюджетный федерализм, выборность высших должностных лиц субъектов Федерации, создание эффективных процедур взаимодействия с местным самоуправлением.

В разработанных в последние годы подходах представлена широкая палитра мнений относительно политико-территориального устройства России. Споры теоретиков и практиков включают в себя также принципиально различные воззрения на порядок формирования Совета Федерации. Различие видений включает в себя также вопрос о том, каким должен быть российский парламент: однопалатным или двухпалатным? Каким образом определить верхнюю палату – в качестве «палаты регионов» или палаты представительства интересов всего общества в законодательном органе государственной власти? Отсюда и различное видение и многообразие способов формирования Совета Федерации, его фактической роли в решении конституционных задач и обеспечении функционирования федерализма и парламентаризма в России. Все это в совокупности с другими факторами подтверждает общеизвестный тезис о неза-

вершенности российского федерализма¹. Постоянное изменение процедуры формирования Совета Федерации является поиском адекватного соотношения двухпалатного парламента, федеративного устройства и конституционно-правового режима.

Зарубежная практика парламентаризма знает различные способы формирования верхней палаты парламента. Путем прямых выборов формируются верхние палаты парламента в Бразилии, США, Польше, Италии, Японии; на основе косвенных выборов – во Франции, Словении, Голландии; в Австрии и Казахстане путем назначения. Члены Бундесрата Германии делегируются земельными органами государственной власти. В зарубежных странах статус члена верхней палаты парламента приобретают также бывшие главы государства (Чили). Следует заметить, что процедура формирования парламента в зарубежных странах имеет свою историю, и она прошла многообразную апробацию².

В широком смысле слова вопрос формирования Совета Федерации – это только одна часть модернизации федеративных отношений. В полной мере она может быть осуществлена только в том случае, если в течение определенного времени происходит модернизация экономической, социальной, политической, правовой и духовной жизни общества³.

После очередного цикла выборов в органы государственной власти Российской Федерации и её субъектов в 2011–2012 гг. практически все политические силы страны заявили о своем отношении к данным проблемам, причем критическая составляющая в этих высказываниях является эмоциональной. Вполне ожидаемым поводом для общественного недовольства стал также порядок представительства субъектов Федерации в верхней палате российского парламента. Даже беглый обзор и анализ основных предложений показывает, что подавляющее большинство к числу конституционных ценностей относит двухпалатную структуру парламента Российской Федерации. Это положение никем из влиятельных и авторитетных деятелей,

¹ См.: *Медушевский А.* Право и справедливость в политических дебатах постсоветского периода // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2; *Политические стратегии Российского государства как философская проблема.* М., Изд-во ИНРАН, 2011.

² См.: *Чиркин В.Е.* Законодательная власть. М.: Инфра-М, 2008; *Современные избирательные системы.* Вып. 6. М., РЦОИТ, 2011.

³ См.: *Кабышев В.Г., Заметина Т.В.* Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 32–35.

представляющих различные политические партии и течения, не ставится под сомнение. Однако показательным является стремление и желание всех выразить свое отношение к проблеме стабильности Конституции Российской Федерации и возможному пересмотру её положений о порядке формирования Совета Федерации¹.

Конституция Российской Федерации не содержит развернутых положений о порядке формирования Совета Федерации. Согласно ч. 2 ст. 95 Основного Закона «в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти». Регулирование самой процедуры формирования требует принятия специального федерального закона. Следовательно, Основной Закон не определяет способ и порядок формирования представительства субъектов Федерации в Совете Федерации. Но в нем закреплены два важнейших признака формирования палаты: территориальный (по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации) и институционально-функциональный (по одному представителю от законодательной и исполнительной ветвей власти)². В юридической литературе есть мнение, что конституционная природа Совета Федерации предполагает представительство населения субъекта Российской Федерации, представительство органов власти субъекта Федерации и представительство субъекта Федерации как политико-территориального образования. Член Совета Федерации обязан, в первую очередь, представлять и выражать интересы населения субъекта Российской Федерации, защищать его интересы и способствовать вовлечению граждан в процесс принятия властных решений. Поэтому современному российскому обществу необходимы новации по расширению сфер и методов включения населения в публичный процесс³.

¹ См.: *Кабышев В.Г., Заметина Т.В.* Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 32–35; *Нудненко Л.А.* Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации (международная научно-теоретическая конференция) // Государство и право. 2009. № 10. С. 101–110; *Васильев В.* Гарантии есть, а выхода – нет (Основной закон в некоторых своих нормах не отвечает запросам на перемены) // НГ–Политика. 2012. 6 марта; *Плигин В.* Конституция не «священная корова», но в фундаментальных поправках не нуждается // НГ–Политика. 2012. 17 апр.; *Зюганов Г.* У Президента России полномочий больше, чем у царя с фараоном, вместе взятых. // НГ–Политика. 2012. 17 апр.

² См.: *Российский федерализм: экономико-правовые проблемы.* СПб.: Алетейя, 2008. С. 296.

³ См.: *Кабышев В.Г., Заметина Т.В.* Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 34; *Нудненко*

В этом контексте предложения Президента Российской Федерации по дальнейшей демократизации российского общества, изложенные в Послании Федеральному Собранию в декабре 2011 г., имеют положительное содержание. Многие из них уже реализованы путем принятия соответствующих федеральных законов. В частности, в единый день голосования 14 октября 2012 г. в нескольких субъектах Российской Федерации граждане на основе прямых выборов избрали высших должностных лиц. Представляется, что прямые выборы глав российских регионов имеют самостоятельную социально-правовую ценность.

Серьезным потенциалом расширения прав граждан по участию в управлении государством обладает введение прямых выборов членов Совета Федерации. В связи с этим представляется, что необходимо пересмотреть порядок формирования Совета Федерации и ввести процедуры прямых выборов членов верхней палаты.

Однако переход к прямым выборам требует внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации. В конституционно-правовой науке сложилось устойчивое мнение о допустимости «внесения изменения в текст Конституции – опыт на это имеется»¹. Теоретические разработки юристов о возможности приспособления конституционных норм к «злобе дня» без изменения текста для решения этой проблемы не являются эффективными. Поэтому в некоторых исследованиях предлагается конкретный текст конституционных поправок. Так, в частности, достоянием публичного обсуждения следует признать опубликованное предложение о внесении изменений в ст. 95 Конституции Российской Федерации. Чтобы преодолеть конституционные ограничения на прямые выборы членов Совета Федерации, предлагается следующая редакция этой статьи: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избранные сроком на пять лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

ко Л.А. Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации // Государство и право. 2009. № 10. С. 105.

¹ См.: *Нудненко Л.А.* Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации // Государство и право. 2009. № 10. С. 105.

Порядок выборов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами»¹.

Следует обратить внимание на то, что и ранее были высказаны предложения об исключении из Конституции неопределенности о порядке формирования Совета Федерации и переходе на прямые выборы на основе избирательной системы².

Очевидно, что вопрос о порядке формирования верхней палаты представляет собой не просто проблему пересмотра действующей Конституции и федерального закона. В известном смысле прямые выборы членов Совета Федерации открывают дополнительное политическое пространство для конкуренции различных сил гражданского общества. Постоянные дискуссии вокруг этого вопроса соответствуют требованиям о непосредственных выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Именно с ними наиболее активные политические силы связывают свои интересы.

Поэтому в настоящее время вопрос о введении прямых выборов членов Совета Федерации приобрел свое практическое воплощение в проекте федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации»³. Авторы законопроекта предлагают введение прямых выборов членов верхней палаты без внесения соответствующих поправок в Конституцию России. В проекте федерального закона говорится о том, что законодательный орган субъекта Федерации направляет своего представителя в Совет Федерации исключительно из числа депутатов, избранных свободным голосованием граждан. Относительно кандидатуры от исполнительной власти субъекта в законопроекте предложена довольно сложная конструкция: глава исполнительной власти субъекта Федерации предлагает трех кандидатов на своих выборах. В Совет Федерации должен быть делегирован кандидат, за которого проголосует наибольшее число избирателей.

Следуя требованиям времени, Совет Федерации вынес проект закона на общественное обсуждение. В результате широкого публичного обсуждения, включая Общественную палату и представителей научного и экспертного сообщества, было установлено, что

¹ См.: Кабышев В.Г., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 35.

² См.: Российский федерализм: экономико-правовые проблемы. СПб.: Алетейя, 2008. С. 297; Совет Федерации: эволюция статуса и функций. М., 2003.

³ См.: Официальный сайт Совета Федерации: www.conncil.gov.ru

в поддержку выборности «сенаторов» высказались 74 % его участников¹. В дискуссии по основным положениям проекта закона с экспертным заключением выступил профессор МГУ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права С.А. Авакьян, который считает, что «законопроект не может быть поддержан, поскольку содержит весьма вольное толкование норм Конституции Российской Федерации, а по ряду положений неоправданно нарушает логику конституционно-правового регулирования»².

Примерно в таком же духе высказался профессор В.Васильев, который связывает введение прямых выборов членов Совета Федерации с общей логикой реформирования соответствующих положений Конституции России. Согласно его мнению, реализовать прогрессивную демократическую идею выборности «сенаторов» можно путем изменения положений ст. 65 Основного Закона³.

В контексте очередной реформы избирательной системы и избирательного законодательства сегодняшняя модель формирования Совета Федерации не соответствует ожиданиям общества. Анализ отдельных подходов и предложений позволяет лучше представить спектр мнений о наиболее оптимальной модели формирования Совета Федерации.

В целом можно сделать вывод о том, что прямые выборы членов Совета Федерации, как наиболее востребованную модель формирования, необходимо рассматривать в рамках общей проблематики реформы отдельных положений Конституции Российской Федерации и российского федерализма.

¹ См.: *Официальный сайт Совета Федерации*: www.conncil.gov.ru

² Экспертное заключение официально не опубликовано.

³ См.: *Васильев В.* Гарантии есть, а выхода – нет (Основной Закон в некоторых своих нормах не отвечает запросам на перемены) // НГ–Политика. 2012. 6 марта.